

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

Ciclos Político-Fiscais no Brasil: Existência, Dinâmica e Controle.

João Vitor Granja de Almeida

Matrícula nº: 108019957

E-mail: joaovitor.dealmeida@hotmail.com

ORIENTADOR: Rudi Rocha de Castro

E-mail: rudi.rocha@ie.ufrj.br

Janeiro de 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

Ciclos Político-Fiscais no Brasil: Existência, Dinâmica e Controle.

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

João Vitor Granja de Almeida

Matrícula nº: 108019957

E-mail: joaovitor.dealmeida@hotmail.com

ORIENTADOR: Rudi Rocha de Castro

E-mail: rudi.rocha@ie.ufrj.br

Janeiro de 2013

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, pela presença e apoio constante. Sem uma base sólida não estaria num caminho tão seguro rumo aos meus objetivos.

Agradeço à minha namorada, Anny Wallace, por estar sempre ao meu lado e por ser meu apoio nas fases mais complicadas. Teria sido muito mais difícil transpor os obstáculos que cruzavam o caminho até aqui, não fosse a sua presença.

Pelas risadas, conversas e histórias, fica o agradecimento aos amigos do IE/UFRJ. Eles tornaram esses quatro anos numa viagem inesquecível e vou sempre lembrar com nostalgia desse período. O trajeto teria sido muito mais árduo sem uma (boa) dose de “gelobol”.

Sou muito grato ao meu orientador, Rudi Rocha. Rudi me acolheu como orientando mesmo com a complicada conjunção de monografia e ANPEC e ajudou a garantir que essa monografia estivesse completa dentro do tempo necessário. Ele me ensinou os instrumentos utilizados aqui e clarificou suas aplicações. Por todos esses motivos, o texto que se segue seria impossível sem sua ajuda e orientação.

Agradeço também ao professor Armando Castelar Pinheiro. Foi um dos melhores professores que tive no Instituto de Economia e sempre apoiou minhas escolhas acadêmicas, tendo me recomendado para o grupo de estudos da Casa das Garças e para diversos programas de mestrado em economia no Brasil.

Rolando Gárciga Otero, outro professor brilhante do IE, também merece um agradecimento. No meu último ano no IE, ofereceu duas disciplinas eletivas de matemática que certamente tornarão menos custoso o acesso ao material que nos será apresentado no mestrado. Rolando foi, ainda, o outro professor que me recomendou aos diversos programas de mestrado do país.

Agradeço, enfim, à instituição. Este trabalho e minha escolha de seguir meus estudos são subproduto do ambiente acadêmico e social do IE. Levo do IE o apreço pela crítica fundamentada e um grau saudável de ceticismo. Tenho certeza que me serão úteis no futuro.

RESUMO

O trabalho de Sakurai e Menezes-Filho (2011) documentou a existência de um ciclo político-fiscal¹ no Brasil ao nível do município. Ou seja, os déficits fiscais municipais são, em média, maiores em anos eleitorais. Esta monografia atualiza essa análise e ratifica a existência de tal fenômeno. Além disso, a literatura recente em economia política sugere que a idade de uma democracia e a qualidade das instituições orçamentárias são fatores redutores do ciclo político-fiscal. Essas hipóteses também são testadas empiricamente neste trabalho: i) encontra-se que a magnitude do ciclo é menor após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e ii) encontra-se evidência de que municípios auditados pela Controladoria Geral da União no ano anterior às eleições tendem a apresentar um ciclo de magnitude inferior aos demais municípios.

¹ O termo utilizado aqui, “ciclo político-fiscal” é uma tradução livre do termo em inglês “*political budget cycle*”. Mesmo na literatura em inglês outros termos são utilizados, como *opportunistic political cycles* ou *opportunistic election cycles*. A adoção de “ciclo político-fiscal” se justifica por ser a expressão que melhor evidencia nosso interesse na relação entre ciclo eleitoral e o comportamento das variáveis fiscais.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	7
I O CICLO POLÍTICO-FISCAL: TEORIA E EVIDÊNCIA EMPÍRICA	11
II CONTEXTO INSTITUCIONAL E BASE DE DADOS.....	20
III ANÁLISE ECONOMETRICA	29
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

Este trabalho testa a existência de um ciclo político-fiscal – o fenômeno de expansão dos déficits fiscais em anos eleitorais - no Brasil, ao nível do município. Evidência favorável à existência de tal fenômeno ratificaria o resultado encontrado por Sakurai e Menezes-Filho (2011) usando um painel de pouco mais de 2.500 municípios brasileiros ao longo do período 1989-2005.

A análise do caso brasileiro é de particular interesse por se tratar de uma democracia relativamente recente – as primeiras eleições municipais depois do fim do governo militar ocorreram em 1988. É um ambiente propício, portanto, para a avaliação da transição de uma democracia jovem para uma democracia madura, que disponha de instituições de controle sobre a administração pública, disseminação da informação derivada desse controle e onde a população seja capaz de utilizar essas informações de fato, e então punir ou recompensar os políticos pertinentes.

Além de ser uma democracia relativamente recente, no caso brasileiro a data das eleições não é determinada endogenamente, dificuldade enfrentada por alguns trabalhos empíricos que estudam a relação entre variáveis econômicas e o ciclo eleitoral. No Brasil, a Constituição estipula que as eleições municipais devem ocorrer a cada quatro anos e num ciclo diferente das eleições presidenciais. As eleições são, ainda, tipicamente realizadas nas duas primeiras semanas do mês de outubro. Esses fatores implicam que o calendário eleitoral é absolutamente exógeno e conhecido antecipadamente por todos os agentes envolvidos.

Além de testar a existência de um ciclo político-fiscal no Brasil ao nível do município, avaliamos alguns resultados recentes da literatura em economia política. As proposições segundo as quais: i) a idade de uma democracia tem relação negativa com a magnitude do ciclo (Brender e Drazen, 2005); ii) instituições “hierárquicas” – aquelas que estabelecem restrições *ex-ante* sobre o déficit fiscal, atribuem ao Executivo forte prerrogativa sobre o Legislativo e são transparentes – conduzem a déficits fiscais e dívidas menores (Alesina et al, 1999; Stein et al, 1998), iii) transparência na execução orçamentária implica em menores déficits fiscais, dívidas e também em redução (ou mesmo inexistência) do ciclo político-fiscal (Alt e Lassen, 2006a, 2006b; Stein et al,

1998; Alesina et al, 1999) e iv) a redução da utilidade – tanto em forma monetária quanto relativa ao ego - derivada da detenção do cargo público implica em redução do ciclo político-fiscal (Shi e Svensson, 2006), são estudadas aqui. Sua avaliação se dá através do estudo das experiências brasileiras com a Lei de Responsabilidade Fiscal (pontos i e ii) e com as auditorias da Controladoria Geral da União (pontos iii e iv).

De forma a avaliar o ponto *i* acima – quanto à redução do ciclo político-fiscal com a idade da democracia – devemos estudar a relação entre variáveis fiscais e ciclo eleitoral em fases distintas. Desse modo, devemos particionar nossa amostra, que cobre, ao longo dos anos de 1991 a 2011, 2.224 municípios brasileiros – todos aqueles para os quais dados fiscais estão disponíveis para todos os anos de nossa base de dados. Escolhemos então dividir nossa base de dados em dois períodos: um anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal (1991-1999) e outro posterior a esta lei (2000-2011).

Escolhemos esse ponto de divisão pois a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – formalmente, Lei Complementar número 101 – carrega em seu texto uma série de diretrizes acerca da gestão financeira nas três esferas de governo. A Lei, cujo texto afirma trazer normas “voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”², limita o endividamento público, estabelece tetos para a despesa com pessoal e impossibilita a postergação de dívidas entre entes da federação, entre outros dispositivos de restrição ao gasto. Desse modo, constitui exemplo claro de uma instituição que estabelece restrições *ex-ante* à geração de déficit fiscal – o primeiro dos três pontos que definem as instituições hierárquicas em Alesina et al (1999) e Stein et al (1998), como exposto acima. Assim sendo, a partição em observações pré-LRF e pós-LRF nos permite avaliar, além do resultado de Brender e Drazen (2005), os resultados de Alesina et al (1999) e Stein et al (1998), que implicam que devemos esperar déficits fiscais menores no período que sucede a LRF, dada sua caracterização como uma instituição orçamentária “hierárquica”.

As auditorias da Controladoria Geral da União, por sua vez, consistem na avaliação de contas e documentos dos municípios, na inspeção pessoal de obras e serviços prestados pelos mesmos e no contato direto com a população. Os resultados das auditorias são então expostos em relatórios disponíveis no *website* da Controladoria.

² O texto está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

Esta atividade implica, portanto, na geração e disseminação de informação sobre a execução orçamentária dos municípios auditados.

As auditorias e a divulgação de suas conclusões tendem a comprimir a magnitude do ciclo político-fiscal por algumas vias: i) a redução da assimetria de informação entre incumbente e eleitor, assimetria essa responsável pela ocorrência de ciclos político-fiscais nos modelos que fazem uso de expectativas racionais, como Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990); ii) aumento da transparência na execução fiscal, que tende a reduzir a magnitude do ciclo (Alt e Lassen, 2006a) e é também uma das características definidoras de instituições hierárquicas, no sentido de Alesina et al (1999) e Stein et al (1998), e iii) pela possível redução da renda auferida pelo incumbente pela detenção de seu cargo³ (Shi e Svensson, 2006). A determinação dos municípios a serem fiscalizados pela CGU se dá por meio de sorteios públicos, de sorte que ao estudar a relação entre as auditorias e a política fiscal, somos capazes de determinar o efeito causal da fiscalização sobre a determinação dos instrumentos fiscais.

Com os objetivos expostos acima, foi construído um painel de 2.224 municípios - todos aqueles para os quais se dispõe de informações fiscais para todos os anos apreciados na base aqui utilizada - ao longo do período 1991-2011, com dados fiscais, eleitorais, macroeconômicos e censitários. Fazendo uso dessa base e de uma variável *dummy* indicativa dos anos nos quais ocorreram eleições, podemos avaliar o comportamento das variáveis fiscais de interesse nos anos eleitorais, em relação aos anos em que não ocorreram eleições.

Como explicitado acima, recorreremos a uma partição da amostra baseada no surgimento da LRF para captar o efeito da idade da democracia e da introdução de uma instituição hierárquica, nos termos de Alesina et al (1999) e Stein et al (1998). Com base nessa partição podemos estimar as equações de interesse para cada uma das partes que formam a amostra e avaliar eventuais diferenças nos coeficientes estimados. Um procedimento complementar utilizado aqui é introduzir um termo de interação entre a *dummy* de eleição e uma *dummy* que indica os anos pós-LRF.

³ Pode-se esperar que, como consequência das atividades da Controladoria, ocorra aumento da participação popular na execução da política fiscal e talvez mesmo outros inquéritos formais sobre as atividades da prefeitura. Esse choque de fiscalização tende, portanto, a comprimir as possibilidades de benefício financeiro privado por parte do incumbente.

O efeito das auditorias da CGU, por sua vez, é obtido através da construção de uma variável binária que toma o valor 1 no ano t caso o município em questão tenha sido sorteado no ano $(t-1)$. Estudamos então a interação dessa variável com a *dummy* de eleição, de sorte a contrapor, no ano eleitoral, municípios sorteados no ano anterior a municípios não sorteados. Nosso interesse recai sobre os municípios sorteados no ano anterior, e não sobre aqueles sorteados no próprio ano da eleição, pois nesse último caso os municípios estão em alguma medida restritos pelas suas leis orçamentárias anuais. Fazendo uso desse procedimento, podemos então avaliar se a auditoria da CGU tem, como se espera, efeito redutor sobre o ciclo político-fiscal.

Neste trabalho encontramos evidência de redução das receitas tributárias, aumento das despesas totais e, conseqüentemente, redução do saldo fiscal nos anos eleitorais. Assim sendo, confirmamos a existência de um ciclo político-fiscal no Brasil, ratificando o resultado obtido por Sakurai e Menezes-Filho (2011). Obtemos, ainda, que a magnitude do ciclo é superior se restringirmos a amostra ao período que antecede a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que municípios sorteados no ano anterior às eleições para serem auditados pela CGU tendem a ter um ciclo de magnitude menor.

O texto que se segue está dividido em três capítulos. O primeiro deles faz uma revisão da literatura teórica e empírica sobre ciclos político-fiscais, ressaltando os principais resultados e sua conexão com os exercícios efetuados aqui. O segundo capítulo trata do contexto institucional relevante, delineando o funcionamento da LRF e das auditorias da CGU. Descreve, ainda, a base de dados utilizada neste trabalho e apresenta evidências preliminares com respeito ao ciclo político-fiscal. Por fim, o terceiro capítulo traz os resultados econométricos e as conclusões empíricas. Uma breve conclusão encerra este trabalho.

I O CICLO POLÍTICO-FISCAL: TEORIA E EVIDÊNCIA EMPÍRICA

Este capítulo se divide em três seções. A primeira discute os principais trabalhos teóricos sobre ciclos políticos, tanto ciclos político-econômicos quanto ciclos político-fiscais. A segunda seção trata dos principais trabalhos empíricos que surgiram a partir da literatura discutida na primeira seção, com foco especial no ciclo político-fiscal, que é nosso principal interesse. Por fim, a seção final discute algumas extensões recentes dessa literatura empírica, em particular a relação entre instituições fiscais e desempenho fiscal.

I.1 A Teoria

O primeiro trabalho a investigar a possibilidade de influência do ciclo eleitoral sobre variáveis macroeconômicas com base num modelo formal foi o artigo seminal de Nordhaus (1975). Neste trabalho, assumindo a existência de uma relação negativa entre inflação e desemprego – uma Curva de Phillips – e expectativas adaptativas por parte dos eleitores, Nordhaus determina que, antes das eleições, ocorreria uma redução do desemprego e um aumento da inflação. Esse fenômeno ficou conhecido como “ciclo político-econômico” (em inglês, *political business cycle*, também o título do artigo de Nordhaus).

A revolução das expectativas racionais trouxe uma insatisfação geral com modelos baseados em expectativas adaptativas, como o de Nordhaus: os agentes poderiam ser manipulados indefinidamente pelos *policy-makers*, ou, dito de outra maneira, os agentes nunca aprenderiam que estavam sendo manipulados pelos gestores públicos. Os trabalhos de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) reconciliaram o fenômeno de determinação de variáveis econômicas em função do ciclo eleitoral com a hipótese de expectativas racionais.

Esses trabalhos, contudo, obtêm ciclos nos instrumentos de política econômica – notadamente instrumentos fiscais – e não nas variáveis macroeconômicas, como ocorre no modelo de Nordhaus. Supondo expectativas racionais e informação assimétrica, o ciclo político-fiscal – isto é, mudanças nas variáveis de política fiscal determinadas pelo

ciclo eleitoral⁴ – seria resultado de um processo de sinalização em que políticos competentes tentam demonstrar suas qualidades aos eleitores via aumento da provisão de serviços públicos. O modelo de Rogoff e Sibert prevê aumento do déficit fiscal, ao passo que o modelo de Rogoff foca na recomposição dos gastos fiscais, com redução de investimentos – dos quais os resultados só se observam com alguma defasagem – e aumento de dispêndios prontamente visíveis pelos eleitores.

Um terceiro modelo recente é o de Shi e Svensson (2006). Neste modelo, se supõe que os políticos auferem utilidade pela ocupação de um cargo executivo por duas vias: i) um ganho monetário, por receber benefícios em virtude de sua posição, ou pelo uso indevido de recursos públicos e ii) pela satisfação do seu ego pelo fato de deter o cargo. A segunda hipótese chave do modelo é que apenas uma parcela dos eleitores é bem informada.

Este último modelo prevê um ciclo político-fiscal e qualifica sua magnitude: quanto menor a utilidade auferida pela detenção do cargo político e quanto maior a parcela de eleitores bem informados, menor o ciclo. A relevância deste modelo para os fins aos quais se propõe este trabalho é que nele todos os políticos encaram os mesmos incentivos, de sorte que todos manipulam o orçamento antes das eleições. Essa previsão contrasta com a previsão dos modelos de Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988) em que o equilíbrio do modelo de sinalização é um equilíbrio separador: apenas os candidatos mais competentes têm incentivos para distorcer os gastos públicos e emitir um sinal sobre sua qualidade.

Ou seja, a rigor, as previsões dos modelos de Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988) são condicionais ao tipo do político (competente ou não, um atributo pessoal não observável), ao passo que as previsões de Shi e Svensson (2006) são diretamente suscetíveis a um teste empírico⁵.

⁴ Note a diferenciação entre o que denominamos ciclo político-econômico (*political business cycle*) e ciclo político-fiscal (*political budget cycle*).

⁵ Esse ponto é ressaltado no próprio artigo de Shi e Svensson.

I.2 A Evidência Empírica

Os modelos teóricos expostos acima inspiraram o surgimento de uma vasta literatura empírica que estuda o fenômeno dos ciclos político-econômicos e dos ciclos político-fiscais sob diferentes prismas. Fazemos aqui uma revisão de alguns dos principais artigos dessa literatura, nos preocupando, principalmente, com a questão dos ciclos político-fiscais.

A hipótese de relação entre resultado macroeconômico e calendário eleitoral é rejeitada por Berger e Woitek (1997) analisando dados mensais na Alemanha. Esta hipótese também é refutada por Alesina e Roubini (1992), utilizando um painel de países da OCDE. No que diz respeito a países em desenvolvimento, Schuknecht (1996) não encontra evidência de um ciclo político-econômico numa amostra de trinta e cinco desses países. Em geral, portanto, ciclos político-econômicos, como os previstos em Nordhaus (1975), não são encontrados.

Dois trabalhos que estudam ciclos político-fiscais em países desenvolvidos são Reid (1998) e Veiga e Veiga (2007). O primeiro deles encontra aumento de despesas e queda de receitas nos anos eleitorais, estudando um painel das dez províncias canadenses ao longo do período de 1962 a 1992. Veiga e Veiga (2007), por sua vez, analisando um painel composto por informações fiscais de todos os municípios continentais portugueses ao longo do período 1979-2000, encontram aumento de despesas no período pré-eleitoral, sendo ruas e rodovias um dos principais destinos dos incrementos nos gastos⁶.

Diversos trabalhos estudam o fenômeno dos ciclos político-fiscais em países em desenvolvimento. O trabalho de Gonzalez (2002), que analisa o governo central mexicano, encontra aumentos sistemáticos de despesas antes das eleições, com foco especial em despesas de infraestrutura e transferências correntes. Block (2002)

⁶ Os autores argumentam que ruas e rodovias são particularmente visíveis e, portanto, teria sido obtida evidência favorável ao modelo de Rogoff. No entanto, essa interpretação não é tão trivial. Por exemplo, Drazen e Eslava (2010), encontram evidências de aumento das despesas em infraestrutura antes das eleições, em particular em construção de rodovias. Na divisão investimento *versus* gastos visíveis sugerida pelo modelo de Rogoff, parece plausível que dispêndios em infraestrutura sejam classificados na primeira categoria, e não na segunda. Em suma, gastos com ruas e rodovias podem ser facilmente observáveis (como reparos em ruas e operações “tapa-buracos”) ou observados apenas com uma defasagem considerável, como quando da construção, de fato, de uma nova rodovia.

demonstra que os déficits fiscais e o consumo do governo aumentam (como frações do PIB) em anos eleitorais, usando uma amostra de quarenta e quatro países sub-saarianos. Este trabalho também encontra evidências de manipulação eleitoral da política monetária, com expansões monetárias mais rápidas em anos eleitorais.

Kraemer (1997) demonstra que, numa base de vinte e um países Latino-Americanos e Caribenhos, o saldo fiscal é menor que o usual antes das eleições e maior que o usual após as mesmas, sendo este movimento consequência tanto de um aumento de despesas quanto de uma renúncia de receitas. Schuknecht (1996), com base numa amostra de trinta e cinco países em desenvolvimento, também encontra aumentos do déficit antes das eleições e consolidação fiscal após as mesmas. Outro trabalho desse autor, Schuknecht (2000), mostra que, numa amostra de vinte e quatro países em desenvolvimento, aumentos de despesa são o principal veículo pelo qual se elevam os déficits fiscais antes das eleições, e não redução de receitas.

Drazen e Eslava (2010) estão particularmente interessados na recomposição dos gastos públicos. Seus resultados apontam, num painel de municípios colombianos, um aumento dos gastos em infraestrutura (construção de rodovias e usinas de energia, em particular) e uma redução compensatória em outras rubricas. Seu trabalho está relacionado, portanto, ao supracitado modelo de Rogoff (1990)⁷, mas parece sugerir um outro sentido para a recomposição, uma vez que este modelo prevê redução de gastos em investimentos e aumento de gastos correntes mais visíveis.

Aumento dos gastos em investimento também é encontrado por Khemani (2004), utilizando dados de quatorze estados indianos, confrontando novamente a direção da recomposição de gastos prevista pelo modelo de Rogoff (1990). Novamente, a construção de rodovias emerge como um alvo notório do aumento de gastos nos anos eleitorais. Khemani (2004) encontra, ainda, redução dos tributos aplicados sobre algumas *commodities* e não encontra efeito sobre os déficits fiscais, uma vez que o consumo governamental é reduzido.

⁷ Os próprios autores também desenvolvem um modelo de recomposição de gastos, nesse mesmo artigo.

Vergne (2009) está interessado, assim como Drazen e Eslava (2010), fundamentalmente na composição dos gastos públicos. Seus resultados coincidem em grande medida com as previsões teóricas de Rogoff (1990), uma vez que este trabalho encontra evidências de aumento dos gastos com salários e subsídios e redução dos gastos de capital, numa base composta por quarenta e dois países em desenvolvimento. Vergne sugere, ainda, que, apesar do resultado obtido em alguns trabalhos da literatura empírica de que a magnitude do ciclo tende a se reduzir com o amadurecimento da democracia, o tempo não tem efeito similar sobre a recomposição dos gastos.

Akhmedov e Zhuravskaya (2004) investigam os ciclos políticos com base em eleições regionais russas, usando dados fiscais mensais. Os autores encontram evidências do ciclo político-fiscal, com aumento de despesas antes das eleições e sua subsequente redução. Esse incremento de despesas é financiado em parte por um aumento de receitas e em parte por um aumento do déficit antes das eleições. Em linha com as previsões do modelo teórico de Rogoff (1990), o aumento de despesas se concentra, principalmente, em transferências monetárias diretas e gastos sociais.

Akhmedov e Zhuravskaya (2004) analisam também a possibilidade de ciclos político-econômicos, mas não encontram evidências favoráveis a essa hipótese. Não existe um padrão do crescimento econômico em torno das eleições e, diferentemente da queda de desemprego e aumento da inflação prevista por Nordhaus (1975), os resultados dos autores apontam para uma redução da inflação antes das eleições e subsequente aumento da mesma. Um diferencial deste trabalho é que a disponibilidade de dados fiscais de frequência mensal permite aos autores demonstrar que o ciclo político-fiscal se concentra a uma distância de poucos meses das eleições: os aumentos de gastos se concentram nos dois meses imediatamente anteriores às eleições. Os autores obtêm, ainda, evidência que sugere que a idade do regime democrático implica em redução do ciclo.

Akhmedov e Zhuravskaya apontam, ainda, que a manipulação fiscal em torno das eleições (medida pela magnitude do ciclo nas despesas totais e em algumas categorias de gastos, como despesas sociais e em educação) aumenta a probabilidade de vitória do incumbente. Por fim, o artigo analisa os determinantes do ciclo, e encontra evidência de que a capacidade dos eleitores de analisar as informações disponíveis

(educação e urbanização são utilizadas como *proxies*) e o nível de liberdade de imprensa, entre outros fatores, têm influência negativa sobre a magnitude do ciclo.

Estudos recentes sugerem que os ciclos político-fiscais são um fenômeno de novas democracias e/ou de países em desenvolvimento. Brender e Drazen (2005) avaliam a hipótese de existência do ciclo num grande painel de países, composto por novas democracias e por democracias estabelecidas, e encontram evidência desse fenômeno. Os autores então demonstram que, se consideradas apenas as democracias estabelecidas⁸, o ciclo político-fiscal deixa de existir, caracterizando o fenômeno, então, como típico de novas democracias. A evidência obtida por Akhmedov e Zhuravskaya, mencionada acima, de efeito negativo da idade da democracia sobre a magnitude do ciclo, dialoga, portanto, com o resultado de Brender e Drazen.

Num estudo relacionado, Shi e Svensson (2006), já mencionado anteriormente na seção sobre a teoria dos ciclos político-fiscais, também encontram evidências de existência do ciclo estudando um painel de países. Os autores, então, realizam um exercício similar àquele posto em prática no artigo de Brender e Drazen, e particionam sua amostra em países desenvolvidos e em desenvolvimento⁹. Encontram, em linha com os resultados de Brender e Drazen (2005), uma redução do saldo fiscal estatisticamente significativa para os países em desenvolvimento nos anos de eleição, ao passo que o resultado para os países desenvolvidos não é estatisticamente significativo.

No que diz respeito ao Brasil, Sakurai e Menezes-Filho (2011) apresentam evidências de redução do saldo fiscal, aumento de despesas e renúncia de receitas em anos eleitorais, num painel de municípios brasileiros. Encontram, ainda, evidência de recomposição dos gastos em linha com o previsto por Rogoff (1990). Os mesmos autores, em Sakurai e Menezes-Filho (2008), demonstram que gastos públicos maiores ao longo de todo o mandato e, em particular, incrementos nos gastos de capital nos anos

⁸ Os autores separam países que tiveram eleições competitivas em toda sua base de dados dos demais. Daqueles que não tiveram eleições competitivas ao longo de toda a base de dados, as primeiras quatro eleições são classificadas como eleições numa “nova democracia”. Segundo os autores, a utilização de definições alternativas para novas democracias e democracias estabelecidas, baseadas simplesmente na “idade” da democracia (todas as eleições nos primeiros 10 ou 15 anos de uma democracia), implicam em resultados similares.

⁹ A partição segue uma definição do documento *International Financial Statistics*, publicado pelo Fundo Monetário Internacional: um país é classificado como desenvolvido se seu produto nacional bruto per capita é maior que \$ 9.656,00 (nove mil seiscentos e cinquenta e seis dólares) em 1997.

que antecedem a eleição e em despesas correntes no ano eleitoral, aumentam a probabilidade de reeleição dos prefeitos brasileiros¹⁰.

Em síntese, vimos que a evidência corrobora, em geral, a existência de um ciclo político-fiscal em países em desenvolvimento, mas o mesmo não ocorre para países desenvolvidos. A evidência sobre recomposição de gastos também é um tanto dúbia, uma vez que alguns dos trabalhos citados encontram, como proposto pela teoria, redução de investimentos e aumento de gastos correntes, mas outros encontram expansão dos gastos em infraestrutura antes das eleições.

I.3 Instituições e o Ciclo Político-Fiscal

Este capítulo se encerra com a discussão de trabalhos recentes que se inserem na literatura empírica dos ciclos político-fiscais, mas estudam o possível efeito das instituições sobre os déficits fiscais.

Alt e Lassen (2006a, 2006b), estão preocupados com duas questões: transparência fiscal e polarização política. O segundo desses artigos desenvolve um modelo teórico, seguindo Shi e Svensson (2006), em que maior transparência fiscal e menor polarização política reduzem a acumulação de dívida. Neste mesmo artigo, os autores testam as previsões de seu modelo numa amostra de 19 países da OCDE e encontram evidência de que maior transparência¹¹ fiscal implica em menores déficits e, consequentemente, menor dívida.

Em Alt e Lassen (2006a), os autores demonstram que, fazendo uso do mesmo índice de transparência fiscal e da mesma base de países, o padrão de ciclos político-fiscais emerge para os países de menor transparência em seus processos fiscais. Cabe ressaltar que este artigo se mostra em desacordo com a literatura recente que postula que os ciclos político-fiscais são fenômenos exclusivos de democracias recentes: uma vez

¹⁰ Brender e Drazen (2008), em contraste, analisam um painel de setenta e quatro países e não encontram resultados positivos de déficits fiscais sobre a probabilidade de reeleição dos incumbentes, mesmo considerando apenas os países em desenvolvimento dessa amostra.

¹¹ Medida por um índice construído pelos autores a partir de um questionário desenvolvido pela OCDE e publicado em OECD. 1998. *Survey of Budgeting Developments – Country Responses*, PUMA/SBO(98)3/ANN

que tal medida de transparência fiscal é levada em conta, o ciclo conjunto de eleições e queda do saldo fiscal se evidencia mesmo numa amostra de países da OCDE.

Segundo Alesina et al (1999) a literatura sobre instituições fiscais trata de algumas hipóteses sobre que tipo de arranjo institucional conduziria à responsabilidade fiscal. Os autores focam em três dessas hipóteses: i) leis que introduzem uma restrição *ex-ante* sobre os déficits, ii) processos que atribuem forte prerrogativa ao Executivo em relação ao Legislativo¹² e iii) processos transparentes que permitam o acompanhamento e avaliação do desempenho fiscal. Com base numa amostra de vinte países Latino Americanos e Caribenhos, os autores constroem um índice que busca sintetizar tais características e diferenciar países com instituições “hierárquicas” (aquelas que atendem aos três fatores expostos anteriormente) dos países com instituições “colegiais”. Com base nesse índice, os autores demonstram que instituições “hierárquicas” (ou simplesmente instituições que conduzem à disciplina fiscal) implicam em menores déficits.

Por fim, Stein et al (1998), utilizando um índice de instituições fiscais derivado de Alesina et al (1999), corroboram os resultados daquele artigo. Isto é, processos que restringem o déficit, processos que atribuem forte prerrogativa ao Executivo em relação ao Legislativo e processos mais transparentes tendem a reduzir o déficit fiscal e a dívida pública.

Como mencionado acima, usamos as auditorias da Controladoria Geral da União e uma partição da amostra baseada na introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal para investigar a possível redução da magnitude do ciclo político-fiscal no Brasil. É essa literatura acerca da inter-relação entre instituições e desempenho fiscal que fornece a prerrogativa para tais exercícios. Com base nessa literatura, podemos interpretar a LRF como uma instituição hierárquica, no sentido de Alesina et al (1999) e Stein et al (1998), uma vez que, como será discutido adiante, ela estabelece uma restrição à geração de déficits fiscais – o primeiro ponto que define as instituições hierárquicas. As auditorias da CGU, por sua vez, ao produzir e disseminar informação acerca da execução orçamentária dos municípios fiscalizados, aumentam a transparência da gestão

¹² Os pontos ressaltados pelos autores aqui são: i) que tipos de emendas orçamentárias são permitidas ao Legislativo e ii) se um ministro (o ministro da Fazenda ou seu paralelo em outros países) têm poder de determinar uma agenda de despesas ou vetar despesas dos demais ministérios.

fiscal - fator também mencionado por Alesina et al (1999) como característica de instituições orçamentárias hierárquicas e documentado por Alt e Lassen (2006a, 2006b) como determinante de déficits fiscais e ciclos político-fiscais menores. A disseminação de informação sobre a execução orçamentária pode ainda reduzir o ciclo por diminuir a assimetria de informação entre incumbente e eleitores, assimetria essa responsável pelo ciclo político-fiscal nos modelos que fazem uso de expectativas racionais.

A literatura e a discussão acima baseiam, portanto, as hipóteses a serem testadas aqui (além daquela relativa à existência do ciclo político-fiscal), quais sejam: que o ciclo foi mais forte nos anos de nossa amostra que antecederam a introdução da LRF (também os primeiros anos de nossa democracia) – resultado também sugerido pelos trabalhos de Brender e Drazen (2005) e de Akhmedov e Zhuravskaya (2004) mencionados acima, de redução do ciclo com a idade da democracia – e que as auditorias da CGU também são um fator redutor do ciclo.

II CONTEXTO INSTITUCIONAL E BASE DE DADOS

Este capítulo tem por finalidade a discussão do contexto institucional de interesse, que é determinado pelas características da Lei de Responsabilidade Fiscal e das auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União nas contas municipais, e a explicação da base de dados utilizada na análise empírica que se segue no capítulo III. Ele se divide em três seções: a primeira trata da LRF, a segunda das auditorias da CGU e a terceira descreve a base de dados utilizada nesta monografia, bem como fornece evidência preliminar no que concerne aos ciclos político-fiscais.

II.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar número 101, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04 de maio de 2000, é constituída de uma série de diretrizes que balizam a gestão das finanças públicas nos três níveis de governo. O texto da lei¹³, no *caput* de seu artigo primeiro afirma que a mesma “... estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. O texto atesta, ainda, no parágrafo primeiro do mesmo artigo: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

De modo mais específico, a LRF estabelece tetos para a despesa com pessoal; limita o endividamento público e obriga seu retorno rápido aos limites estabelecidos, caso os mesmos sejam ultrapassados temporariamente; define regras duras para a despesa com pessoal no final do mandato das autoridades pertinentes; excluem a possibilidade de refinanciamento ou postergação de dívidas entre entes da federação e preveem sanções no caso de descumprimento das regras estabelecidas.

¹³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

A LRF, portanto, consiste num grande conjunto de regras que visam reduzir a discricionariedade atribuída aos gestores públicos na gestão orçamentária. Nesse sentido, é exemplo claro do primeiro ponto definidor de instituições fiscais hierárquicas, conforme Alesina et al (1999). Em consonância com essa interpretação, postulam Giambiagi e Além (2011): “... ela [a Lei de Responsabilidade Fiscal] foi considerada um avanço importante para um controle duradouro das contas fiscais, constituindo, nesse sentido, uma mudança estrutural favorável para o equilíbrio fiscal”.

De modo a avaliar a proposição de redução do ciclo com a idade da democracia, devemos particionar nossa amostra, que cobre o período de 1991 a 2011, e estudar a relação entre variáveis fiscais e ciclo eleitoral nas distintas fases obtidas dessa partição. Utilizamos a introdução da LRF, aprovada em maio de 2000, como o ponto de divisão, obtendo duas partes distintas que unidas compõem a base original: uma anterior à lei (1991-1999) e outra posterior à mesma (2000-2011). Com essa partição podemos avaliar os resultados de Brender e Drazen (2005) e Akhmedov e Zhuravskaya (2004) de redução do ciclo político-fiscal com a idade da democracia, para isso estimando as equações de interesse para a amostra toda e para a parte que antecede a LRF. Como discutido acima, as características da LRF – tetos para despesa, limites de endividamento e impossibilidade de postergação de dívidas, entre outras – permitem caracterizá-la como uma instituição orçamentária “hierárquica”, como definidas em Alesina et al (1999) e Stein et al (1998), dadas as restrições impostas à geração de déficits fiscais. Desse modo, os resultados obtidos através da partição da amostra em períodos anteriores e posteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal podem ser associados também às proposições centrais daqueles trabalhos, segundo as quais instituições “hierárquicas” implicam em déficits fiscais menores.

II.2 Auditorias da Controladoria Geral da União

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos se iniciou em abril de 2003. O programa está inserido na Avaliação da Execução de Programas de Governo, uma das ações de controle atribuídas à Controladoria Geral da União (CGU), e tem por

objetivo “inibir a corrupção entre gestores (...) da administração pública”¹⁴ e fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais.

Pelo mecanismo de sorteios, instituído em caráter permanente em junho de 2003¹⁵, pela portaria número 247 do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, municípios são sorteados de modo a “... conferir maior transparência e visibilidade à gestão governamental, para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, em benefício da população, de modo a inibir e combater a corrupção e fomentar o controle social”, segundo a mesma portaria. Tais objetivos são atendidos através da auditoria de contas e documentos e inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização. O trabalho de campo dos auditores inclui, ainda, o contato direto com a população, de forma a estimular a participação dos cidadãos no controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados¹⁶.

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos faz uso do mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal e os sorteios são realizados em ambiente dessa instituição, como determinado pela portaria 247. Existe um período variável de carência dos municípios sorteados. A portaria 247 estipula o período de carência como o equivalente aos doze sorteios subsequentes, após os quais os municípios sorteados podem ser reintegrados ao universo do sorteio, que inclui apenas municípios com até quinhentos mil habitantes. Outras portarias¹⁷, como a número 1.421, de 20 de julho de 2010, associada ao trigésimo terceiro sorteio, definem os municípios sob carência como aqueles sorteados nos três sorteios anteriores ou outros que tenham sido objeto de fiscalizações especiais ao longo do período equivalente. De forma geral, portanto, municípios sorteados são reintroduzidos ao universo dos municípios passíveis de seleção, mas com alguma defasagem.

O número de municípios sorteados também não foi constante ao longo do Programa. O primeiro sorteio, de 03 de abril de 2003, teve apenas cinco municípios

¹⁴ Segundo o site da CGU, em

<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>

¹⁵ Após a realização dos três primeiros sorteios, em 03 de abril, 12 de maio e 18 de junho do mesmo ano.

¹⁶ Veja, novamente no *website* da Controladoria,

<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>

¹⁷ Cada sorteio tem, obrigatoriamente, uma portaria a ele associada.

selecionados. Esse número passou para vinte e seis municípios no sorteio seguinte, pulou para cinquenta municípios no terceiro sorteio e desde o décimo evento são selecionados sessenta municípios para a auditoria. Após a trigésima primeira edição do sorteio de municípios, 1.811 municípios haviam sido fiscalizados como parte do programa, o que corresponde a 32,55% dos municípios brasileiros.

O texto da portaria citada acima demonstra que o programa de auditorias da CGU é exemplo claro do terceiro ponto caracterizador de boas instituições fiscais, segundo Alesina et Al (1999), isto é, a transparência do exercício orçamentário. Segundo este trabalho, devemos esperar então redução do déficit nos municípios auditados pela CGU. O aumento da transparência deveria ainda, segundo Alt e Lassen (2006a), comprimir a magnitude do ciclo político-fiscal. Pode-se esperar ainda que, como consequência das atividades da Controladoria, ocorra de fato um aumento da participação popular na fiscalização da execução orçamentária ou mesmo que surjam inquéritos formais sobre as atividades da prefeitura auditada, implicando em redução das possibilidades de benefício financeiro privado por parte do incumbente. Esse processo implicaria, de acordo com o argumento em Shi e Svensson (2006), em redução do ciclo político-fiscal.

A hipótese específica a ser investigada na análise empírica exposta no próximo capítulo é a de que municípios sorteados no ano que antecede as eleições municipais tendem a ter, nos anos eleitorais, déficits inferiores em relação aos demais municípios. O motivo pelo qual devemos colocar nossa atenção sobre os municípios sorteados no ano que antecede as eleições, e não naqueles sorteados no próprio ano, é que nesse segundo caso os municípios já estão em alguma medida engessados pela lei do orçamento municipal aprovada ao final do ano anterior ou no início do mesmo ano¹⁸. Procedendo assim podemos avaliar os municípios sorteados pela CGU contrapostos a municípios não sorteados e com flexibilidade suficiente para incorrer na manipulação orçamentária prevista pela teoria dos ciclos político-fiscais.

¹⁸ Ver documento do Conselho Regional de Economia do Estado do Rio de Janeiro, disponível em http://www.corecon-rj.org.br/fporj/publicacoes/Cartilhas/cidadania_orcamento.pdf.

II.3 Base de Dados

De modo a avaliar a possibilidade de ciclos na política fiscal dos municípios associados ao ciclo eleitoral, precisamos observar a execução fiscal dessas unidades territoriais em anos eleitorais e não eleitorais. Assim sendo, necessitamos, primordialmente, de dados fiscais dos municípios e do calendário eleitoral ao longo dos anos. Essas informações constituem o fundamento da base de dados utilizada aqui.

Os dados fiscais para os municípios brasileiros foram obtidos do Tesouro Nacional e estão disponíveis em seu *website*¹⁹. Obtemos, então, informações fiscais para os municípios brasileiros entre os anos de 1989 e 2011, inclusive. Os arquivos originais do Tesouro Nacional, contudo, não contém informações para todos os municípios existentes em dado ano e muitos municípios estão presentes apenas em alguns anos dos arquivos do Tesouro. Optou-se por introduzir na base de dados apenas aqueles municípios para os quais estejam disponíveis informações fiscais para todos os anos do período sob estudo.

A informação sobre os anos em que ocorreram eleições municipais e demais informações eleitorais provém do Tribunal Superior Eleitoral. Variáveis macroeconômicas, como PIB *per capita* ao nível nacional e estadual e inflação, foram obtidas do IBGE, na plataforma Sidra. As informações relativas aos municípios sorteados para auditoria pela CGU podem ser obtidas no próprio site da Controladoria. Também do IBGE obtemos as populações dos municípios brasileiros para todos os anos de nossa amostra, utilizando para esse fim dados do Censo, Contagem da População e estimativas do IBGE.

De posse dos dados do Tesouro, transformados para reais de 2011 - fazendo uso da série do IPCA anual e das informações sobre conversões monetárias disponíveis em Foguel e Corseuil (2002) - e das populações para cada um dos municípios que atendem o critério de disponibilidade das informações fiscais para todos os anos do período aqui analisado, obtemos as variáveis fiscais em termos per capita. Utilizamos, em seguida, uma transformação logarítmica sobre as mesmas, de modo a suavizar eventuais *outliers* – à exceção do saldo fiscal, que assume também valores negativos. Dada a

¹⁹ Em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>

impossibilidade de obtenção das populações para os anos de 1989 e 1990, nossa base final consiste, então, de um painel município-ano, cobrindo 2.224 municípios brasileiros ao longo do período 1991-2011.

A tabela abaixo possibilita uma primeira investigação da hipótese de ciclos político-fiscais, uma vez que traz as séries para as médias das principais variáveis fiscais: saldo fiscal, despesa orçamentária, despesa corrente, receita tributária e investimento. Os anos de eleição estão em negrito. Percebe-se que nas duas primeiras eleições da amostra o padrão observado do saldo fiscal é exatamente o que se esperaria pela suposição de manipulação do orçamento no ano eleitoral e do consequente ajuste nos anos anterior e posterior à eleição: em 1992 e 1996, o saldo fiscal é menor que nos anos que antecedem e sucedem as eleições.

Para as demais eleições, o padrão não é tão claro. Nas três eleições seguintes, o saldo fiscal aumenta no ano eleitoral em relação ao ano anterior. Não obstante, em 2001 e 2005, anos que sucedem as eleições de 2000 e 2004, o saldo fiscal é superior àquele observado nos anos imediatamente anteriores. É possível então conjecturar a seguinte anatomia do ciclo no trecho final de nossa amostra: no ano anterior às eleições e no ano eleitoral, o saldo fiscal se encontra num patamar inferior ao nível “ótimo”²⁰, suplantando esse nível no ano seguinte, de sorte a compensar a política (relativamente) expansionista dos anos anteriores.

No que diz respeito à despesa total, o padrão usual – despesa superior nos anos eleitorais – emerge. Em quatro dos cinco anos eleitorais que compõem nossa amostra, a despesa total aparece em nível superior ao registrado no ano precedente. Ainda, em três dos cinco anos eleitorais disponíveis, a despesa é superior àquela registrada no ano seguinte. O padrão observado nas despesas correntes é similar.

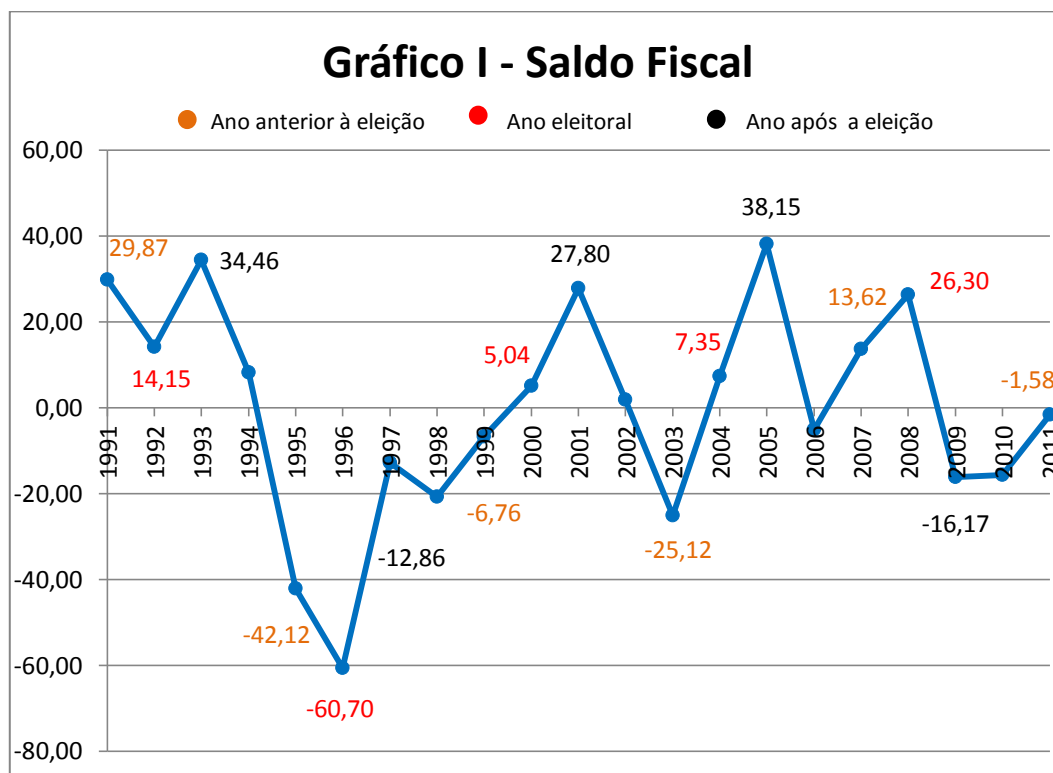
²⁰ Um nível constante que implique no equilíbrio intertemporal do orçamento. A intuição aqui advém da teoria de “*tax smoothing*”, *benchmark* normativo no que diz respeito às finanças públicas. Para uma discussão da teoria de *tax smoothing* e sua relação com as teorias político-econômicas da execução fiscal, ver Alesina e Perotti (1994).

TABELA I					
Estatísticas Descritivas - Médias das Variáveis Fiscais					
Ano	Saldo Fiscal	Despesa Total	Despesa Corrente	Receita Tributária	Investimento
1991	-5,80	5,32	5,08	2,05	3,54
1992	-16,84	5,23	5,02	1,68	3,27
1993	8,15	5,02	4,84	1,44	2,74
1994	-13,42	6,03	5,81	2,61	4,06
1995	-59,07	6,52	6,32	3,33	4,42
1996	-72,97	6,62	6,44	3,32	4,37
1997	-20,45	6,59	6,46	3,48	3,91
1998	-23,66	6,83	6,65	3,58	4,66
1999	-4,99	6,82	6,69	3,56	4,31
2000	11,49	6,92	6,78	3,64	4,49
2001	38,93	6,93	6,81	3,77	4,33
2002	17,67	6,99	6,81	4,06	4,91
2003	-4,63	6,96	6,84	4,11	4,40
2004	32,52	7,01	6,88	4,13	4,48
2005	68,00	7,08	6,97	4,25	4,43
2006	29,41	7,21	7,07	4,38	4,84
2007	52,83	7,29	7,16	4,48	4,86
2008	70,19	7,41	7,24	4,55	5,26
2009	32,40	7,39	7,27	4,59	4,84
2010	37,65	7,50	7,35	4,72	5,28
2011	56,35	7,56	7,42	4,81	5,25

Não se observa, contudo, o comportamento previsto pelo modelo de Rogoff (1990) – isto é, expansão dos gastos correntes e redução de investimentos. Em três dos cinco anos de eleição, os investimentos estiveram em níveis superiores àqueles registrados nos anos imediatamente anterior e posterior. Por fim, quanto à receita tributária, apenas nas duas primeiras eleições se observa redução da arrecadação em relação ao ano precedente. Porém, em quatro ocasiões (de cinco possíveis) a arrecadação do ano posterior às eleições se revelou superior àquela coletada no ano eleitoral.

O gráfico abaixo é derivado da série das médias do saldo fiscal, apresentada na tabela acima. Ele plota ao longo do tempo o resíduo da regressão que tem como variável

dependente o saldo fiscal e como única variável explicativa o tempo²¹ - ou seja, a série da média do saldo fiscal sem sua tendência²².



O padrão que se observa iguala aquele analisado na tabela apresentada acima. Nas eleições de 1992 e 1996, o saldo fiscal é menor que aquele obtido tanto no ano anterior quanto no ano seguinte. Nas duas eleições que se seguem, o saldo fiscal supera seu valor no ano anterior, mas é inferior ao registrado no ano subsequente. Esse padrão não se repete em 2008 e 2009, mas isso provavelmente se dá por conta do choque da crise financeira americana – a taxa de crescimento do produto interno bruto brasileiro em 2009 foi de -0,33% e o acionamento de políticas fiscais anticíclicas se faz sentir no saldo fiscal desse ano²³.

A análise apresentada no próximo capítulo busca avaliar a correção daquilo que se pôde observar descritivamente na tabela e no gráfico acima. O objetivo é, portanto, extrair da determinação do saldo fiscal fatores e eventos de difícil controle numa análise

²¹ Isto é, a regressão: $MSF_t = \alpha + \beta Tempo + \varepsilon_t$, em que MSF_t denota a média do saldo fiscal entre os municípios da base.

²² Na série média do saldo fiscal há clara tendência de aumento dessa variável.

²³ Na análise econométrica apresentada no próximo capítulo, ao controlar pelo PIB *per capita* e sua taxa de crescimento, nos livramos desse problema.

descritiva como a realizada aqui, de sorte a determinar o efeito causal do ano eleitoral sobre a determinação do saldo fiscal e das demais variáveis fiscais de interesse.

III ANÁLISE ECONOMETRICA

Este capítulo apresenta o modelo a ser estimado de modo a buscar uma resposta à questão da existência do ciclo político-fiscal no Brasil e os resultados de tais estimações. São estimadas também extensões desse modelo, almejando uma melhor caracterização da relação entre política fiscal e ciclo eleitoral no Brasil.

III.1 IDENTIFICAÇÃO E MODELO

Nosso objetivo é recuperar o efeito causal de anos eleitorais sobre variáveis fiscais. Como discutido por Angrist e Pischke (2009, capítulo 2), a situação ideal é o experimento aleatório, isto é, a atribuição aleatória do tratamento aos indivíduos da amostra a ser estudada. Esse procedimento torna o tratamento independente de quaisquer outros fatores que possam influenciar o resultado obtido (isto é, o valor observado da variável dependente).

Na nossa situação, o tratamento é a eleição. Gostaríamos, portanto, de selecionar uma fração de nossa amostra de municípios e lhes atribuir eleições num determinado ano, garantindo ainda que tais eleições sejam conhecidas antecipadamente por todos os envolvidos. A impossibilidade de tal experimento implica na procura por métodos alternativos de recuperação do efeito causal das eleições sobre a política fiscal dos municípios. O modo de fazê-lo é controlando pelos demais fatores que, potencialmente, influenciam a realização dos instrumentos de política fiscal.

Em Angrist e Pischke (2009, Capítulo 5), se lê:

“A chave para a inferência causal no capítulo 3 é o controle para fatores relacionados observados.(...) Esse capítulo considera uma variação sobre o tema dos controles: estratégias que usam dados com uma dimensão de tempo (...) para controlar por variáveis omitidas não observadas, porém fixas.”²⁴

²⁴ No original, temos: “The key to causal inference in chapter 3 is control for observed confounding factors. (...) This chapter considers a variation on the control theme: strategies that use data with a time (...) dimension to control for unobserved-but-fixed omitted variables.”

Essa é a estratégia fundamental utilizada aqui. Como temos um painel município-ano, utilizamos a estratégia de efeitos fixos: estimamos uma equação em que a cada município é atribuída uma *dummy* que toma o valor 1 para observações relativas àquele município e 0 para todas as demais observações. Dessa forma, todos os fatores idiossincráticos de cada município estáveis ao longo do período coberto por nossa base de dados estão controlados: todos são captados pela *dummy* relativa ao município pertinente.

Estimamos então a seguinte equação:

$$VF_{it} = \alpha + \sum_{k=1}^2 \gamma_k VF_{i(t-k)} + \beta D_Eleição_t + \delta \phi + \psi_i f_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Nessa equação, VF compreende nossas variáveis fiscais de interesse, no município i e no ano t ; α é o intercepto da equação; o somatório compreende duas defasagens da variável fiscal relevante; ϕ é uma matriz que comporta os controles utilizados nas regressões; f_i denota os efeitos fixos ao nível do município; ε_{it} é o termo de erro estocástico e, por fim, $D_Eleição_t$ é uma *dummy* que toma o valor 1 nos anos em que ocorreram eleições e o valor 0 nos demais anos. Desse modo, β é nosso parâmetro de interesse, uma vez que mede o efeito do fato de um determinado ano ser um ano eleitoral sobre a realização da variável fiscal de interesse.

Os controles incluídos nas estimações são: receitas de transferências correntes, polinômios de terceiro grau no tempo e na inflação; PIB *per capita* e sua taxa de crescimento, ao nível nacional e estadual, e o logaritmo da população. As receitas de transferências são incluídas para controlar por choques de receitas que estão fora do controle dos administradores locais, que podem então ocultar as decisões dos prefeitos; o polinômio no tempo nos permite controlar pela tendência de modo não linear, nos permitindo identificar a execução orçamentária dentro de cada ciclo eleitoral; o polinômio na inflação controla para possíveis choques atrelados à alta dos preços, como reajustes em determinados gastos (como aluguéis, por exemplo) e dissídios coletivos; o PIB *per capita* e sua taxa de crescimento controlam para choques macroeconômicos comuns ao país e aos estados²⁵ e, finalmente, variações inesperadas na população podem implicar em variações indesejadas na realização das variáveis fiscais em termo

²⁵ Ver, por exemplo, a discussão acima sobre a média dos saldos fiscais dos municípios em 2009.

per capita. As defasagens da variável dependente são incluídas na equação de modo a dar conta da persistência nas variáveis fiscais. A especificação utilizada aqui segue de perto a especificação básica de Sakurai e Menezes-Filho (2011), o artigo que mais se aproxima do exercício realizado neste trabalho – de fato, parte deste texto consiste num novo teste da existência de um ciclo político-fiscal no Brasil, e, portanto, numa reavaliação do resultado obtido por aqueles autores. A equação básica estimada em Sakurai e Menezes-Filho (2011) difere da equação 1 pela inclusão de *dummies* que indicam partidos de esquerda e de direita, alinhamento político com o presidente e com o governador e algumas variáveis qualitativas sobre os municípios, não incluídas aqui pois não dispomos de variação temporal nas variáveis censitárias (de modo que sua inclusão implicaria em colinearidade perfeita com as *dummies* de efeito fixo).

Exposta nossa estratégia de identificação e nosso modelo, podemos prosseguir para os resultados da estimação da equação 1 acima.

III.2 RESULTADOS

A primeira questão a ser respondida é: existe um ciclo político-fiscal no Brasil no período 1991-2011? De modo a responder essa questão, estimamos a equação 1 acima, com VF_{it} como o saldo fiscal, a despesa total e a receita tributária, respectivamente. Utilizamos a receita tributária pois nosso interesse é avaliar o aumento de gasto e a renúncia de receita por parte do prefeito, de modo que só cabe analisar aquela parcela da receita obtida por tributos sob a alçada da prefeitura, e não, por exemplo, por transferências de outras esferas de governo. Os resultados obtidos estão expostos na tabela II abaixo, em que reportamos o valor estimado do coeficiente, o erro-padrão e o p-valor (nessa ordem, de cima para baixo) apenas para a variável de interesse, visando à clareza da exposição.

Tabela II - Ciclos Político-Fiscais - Existência

	(1)	(2)	(3)
Variáveis Dependentes	Saldo Fiscal	Despesa Total	Receita Tributária
Dummy - Ano de Eleição	-8.793*** (1.842) 0.000	0.007*** (0.002) 0.000	-0.143*** (0.005) 0.000
Observações	37,805	37,802	37,699
R ²	0.108	0.967	0.834
Número de municípios	2,224	2,224	2,224
R ² Ajustado	0.108	0.967	0.834
tss	6.030e+08	18898	65809
rss	4.810e+08	421.7	5052

Erros-padrão robustos entre parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Regressões incluem como controles: as receitas de transferências correntes; o PIB per capita e sua taxa de crescimento, ao nível nacional e estadual; o logaritmo natural da população dos municípios; duas defasagens da variável dependente e polinômios de grau 3 nas variáveis tempo e inflação.

A tabela II mostra resultados compatíveis com a hipótese de existência do ciclo político fiscal. A primeira coluna fornece evidência de que o saldo fiscal é menor nos anos eleitorais em pouco menos de 9 reais de 2011 per capita, uma redução de 79% em relação à sua média incondicional. As duas colunas seguintes constituem evidência de expansão da despesa total e redução da receita tributária, respectivamente. Como estas variáveis estão em logaritmos naturais, as colunas 2 e 3 da tabela II apontam, respectivamente, um aumento de pouco menos de 1% na despesa total e uma redução de pouco mais de 15% na receita tributária. Todas as estimativas têm, portanto, os sinais esperados e são estatisticamente significativas ao nível de significância de 1%. Em suma, a Tabela II fornece evidência favorável à existência de um ciclo político-fiscal no Brasil.

Buscando uma melhor caracterização do ciclo encontrado e, em particular, de modo a avaliar a dinâmica do saldo fiscal sugerida na evidência preliminar do capítulo 2, estimamos a equação 1 com respeito ao saldo fiscal acrescida de duas novas *dummies*. A primeira delas toma o valor 1 nos anos que antecedem um ano eleitoral; a segunda toma o valor 1 nos anos que sucedem um ano eleitoral. A equação obtida é então:

$$VF_{it} = \alpha + \sum_{k=1}^2 \gamma_k VF_{i(t-k)} + \beta_1 D_Eleição_t + \beta_2 D_Ant_t + \beta_3 D_Post_t + \delta \phi + \psi_i f_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Na equação (2), D_{Ant}_t denota a *dummy* que indica os anos que antecedem os anos eleitorais e D_{Post}_t indica a *dummy* que aponta os anos posteriores aos anos eleitorais. Os resultados estão na Tabela III. A primeira coluna da Tabela III reporta novamente a estimação da equação 1 para VF_{it} igual ao saldo fiscal do município i no ano t , reportada na coluna 1 da tabela II, para efeito de comparação.

Tabela III - Ciclos Político-Fiscais - Caracterização

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variável Dependente	Saldo Fiscal	Saldo Fiscal	Saldo Fiscal	Saldo Fiscal
Dummy - Ano anterior à eleição		-10.910*** (1.674) 0.000		3.789 (2.693) 0.160
Dummy - Ano de eleição	-8.793*** (1.842) 0.000	-13.117*** (2.001) 0.000	-1.121 (1.956) 0.567	0.960 (2.705) 0.723
Dummy - Ano posterior à eleição			24.294*** (2.322) 0.000	26.128*** (3.212) 0.000
Observações	37,805	37,805	37,805	37,805
R ²	0.108	0.109	0.113	0.113
Número de municípios	2,224	2,224	2,224	2,224
N	37805	37805	37805	37805
R ² Ajustado	0.108	0.108	0.113	0.113
tss	6.030e+08	6.030e+08	6.030e+08	6.030e+08
rss	4.810e+08	4.800e+08	4.780e+08	4.780e+08

Erros-padrão robustos entre parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Regressões incluem como controles: as receitas de transferências correntes; o PIB per capita e sua taxa de crescimento, ao nível nacional e estadual; o logaritmo natural da população dos municípios; duas defasagens da variável dependente e polinômios de grau 3 nas variáveis tempo e inflação.

A leitura e interpretação da tabela III passa pela percepção de que a inclusão das novas *dummies* implica na alteração do grupo de referência, isto é, o grupo das observações para as quais nenhuma das variáveis binárias eleitorais toma o valor 1. O coeficiente estimado na coluna 1 para a *dummy* indicativa de anos eleitorais, por exemplo, nos diz que o saldo fiscal é 8,79 reais de 2011 *per capita* inferior no ano eleitoral, *em relação aos anos não eleitorais*. Na coluna 2, por sua vez, introduzimos a *dummy* que identifica aqueles anos que antecedem anos eleitorais, de sorte que o grupo de referência para esta equação é composto pelas observações ocorridas nos dois anos subsequentes às eleições. Desse modo, a coluna 2 da Tabela III nos mostra que o saldo

fiscal é inferior, em relação ao par de anos que sucedem um ano eleitoral, tanto no ano da eleição quanto no ano que o antecede.

A interpretação das colunas 3 e 4 é análoga. Para que fique claro, contudo, considere a equação subjacente à coluna 3 da tabela III:

$$VF_{it} = \alpha + \sum_{k=1}^2 \gamma_k VF_{i(t-k)} + \beta_1 D_Eleição_t + \beta_3 D_Post_t + \delta\phi + \psi_i f_i + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Se um ano não é eleitoral nem sucede um ano eleitoral, temos então:

$$E(VF_{it} | D_Eleição_t = 0; D_Post_t = 0) = \alpha + \sum_{k=1}^2 \gamma_k VF_{i(t-k)} + \delta\phi + \psi_i f_i \quad (4)$$

Se um ano é eleitoral, por sua vez, tem-se:

$$\begin{aligned} E(VF_{it} | D_Eleição_t = 1; D_Post_t = 0) = \\ = \alpha + \sum_{k=1}^2 \gamma_k VF_{i(t-k)} + \beta_1 D_Eleição_t + \delta\phi + \psi_i f_i \end{aligned} \quad (5)$$

Isto é, o coeficiente β_1 diz respeito, nesse caso, ao efeito do ano eleitoral sobre a realização do saldo fiscal, *em relação aos dois anos anteriores às eleições* (isto é, aqueles que em que não ocorreram eleições e que tampouco sucedem anos eleitorais), que são captados pela equação 4.

A coluna 3 da tabela acima inclui à coluna 1 (e à equação 1) a *dummy* que aponta os anos que sucedem um ano eleitoral. A coluna 4, por sua vez, inclui as duas novas *dummies* à coluna 1, de modo que o grupo de referência nessa coluna é composto apenas pelas observações de anos que não são eleitorais nem são contíguos aos anos eleitorais. O resultado qualitativo das colunas 3 e 4 é o mesmo. Há um grande aumento do saldo fiscal no primeiro ano de mandato dos prefeitos. Mais que isso, uma vez considerados os anos de início dos mandatos – uma vez excluídos esses anos do grupo de referência, portanto – o saldo fiscal do ano eleitoral deixa de ser inferior àquele realizado nos demais anos.

As tabelas II e III, tomadas em conjunto, nos permitem afirmar que existe um ciclo político-fiscal no Brasil ao nível do município. O saldo fiscal dos anos eleitorais é

inferior àquele obtido nos demais anos, sendo consequência tanto de uma renúncia fiscal quanto de um aumento de despesas totais. O estudo dos anos que circundam as eleições, contudo, permite determinar que esse efeito é resultado de um grande aumento do saldo fiscal no ano inicial dos governos municipais. A gestão do orçamento ao longo dos mandatos municipais é portanto caracterizada por um ano inicial de política fiscal restrita, compensada por anos de relativa expansão fiscal, até a próxima eleição.

Resta, agora, analisar as questões relativas à idade da democracia e às instituições fiscais. De forma a avaliar o efeito da idade da democracia sobre o ciclo – associado aqui à emergência de instituições orçamentárias “hierárquicas”, no sentido de Alesina et al (1999) e Stein et al (1998), representadas pela LRF - estimaremos a equação 1 (para saldo fiscal, despesa total e receita tributária) apenas para as observações entre os anos de 1991 e 1999, inclusive. Obteremos, assim, uma tabela similar à tabela II, diferindo desta apenas pelo horizonte temporal utilizado nas estimações. Num procedimento alternativo, estimaremos a equação 1 (com VF_{it} como o saldo fiscal) acrescida de duas variáveis: uma nova *dummy* que toma o valor 1 nos anos após 1999 e sua interação com a *dummy* que indica os anos eleitorais. Os resultados seguem na tabela IV.

Tabela IV - Ciclos Político-Fiscais - Dinâmica

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variáveis Dependentes	Saldo Fiscal	Despesa Total	Receita Tributária	Saldo Fiscal
Dummy - Ano de Eleição	-24.622*** (2.921)	0.023*** (0.005)	-0.194*** (0.014)	-23.176*** (3.193)
Dummy Eleição * Ano pós-1999	0.000	0.000	0.000	0.000
Ano pós-1999				18.628*** (3.605)
				0.000
				13.014*** (4.660)
				0.005
Observações	15,567	15,567	15,472	37,805
R ²	0.100	0.968	0.771	0.109
Número de municípios	2,224	2,224	2,223	2,224
R ² Ajustado	0.0997	0.968	0.771	0.108
Amostra	1991-1999	1991-1999	1991-1999	1991-2011
tss	2.180e+08	9371	34244	6.030e+08
rss	1.580e+08	189.7	2489	4.800e+08

Erros-padrão robustos entre parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Regressões incluem como controles: as receitas de transferências correntes; o PIB per capita e sua taxa de crescimento, ao nível nacional e estadual; o logaritmo natural da população dos municípios; duas defasagens da variável dependente e polinômios de grau 3 nas variáveis tempo e inflação.

As três primeiras colunas da tabela IV apresentam exatamente o mesmo resultado qualitativo da tabela II, isto é, os anos eleitorais são marcados por redução do saldo fiscal, aumento das despesas totais e redução das receitas tributárias. A magnitude dos coeficientes, contudo, implica num ciclo superior na primeira parte de nossa amostra. As estimativas apontam para uma renúncia de receitas quase uma vez e meia superior àquela obtida para toda a amostra, ao passo que os coeficientes relativos ao saldo fiscal e à despesa total são em torno de três vezes superiores (em módulo) àqueles obtidos anteriormente. Em síntese, nessa primeira parte de nossa amostra, a redução do saldo fiscal, o aumento de despesas e a renúncia de receitas são superiores àquelas obtidas estimando a equação 1 com base em toda a informação disponível – o ciclo político fiscal tem, portanto, magnitude superior nos primeiros anos de nossa amostra e de nossa democracia.

O mesmo resultado qualitativo é obtido na coluna quatro desta tabela, onde colocamos em prática o procedimento alternativo exposto acima. Na estimação dessa equação, nos anos eleitorais após 1999, tanto a *dummy* relativa aos anos eleitorais quanto o termo de interação tomam o valor 1. O termo de interação fornece a variação no efeito do ano eleitoral sobre o saldo fiscal em virtude do fato da eleição ocorrer na parte mais recente de nossa amostra. Vemos, portanto, que nos anos eleitorais após a Lei de Responsabilidade Fiscal, a redução do saldo fiscal é consideravelmente menor. Nas eleições de 1992 e 1996 obtemos uma redução relativa do saldo fiscal de pouco mais de 23 reais de 2011 *per capita*; nas eleições a partir de 2000, a redução é de pouco mais de 4,5 $(-23,176 + 18,628)$ reais de 2011 *per capita*. A significância estatística do termo de interação ao nível de 1% implica que a diferença no efeito dos anos eleitorais sobre o saldo fiscal nas duas partes de nossa base é também estatisticamente significativa.

Ademais, o coeficiente positivo e estatisticamente significativo para a *dummy* que indica os anos após 1999 (terceira entrada na tabela IV) implica que nesta segunda parte da amostra o saldo fiscal é consistentemente superior àquele observado na primeira parte da amostra. A partição da amostra evidencia, então, que no período que se segue à introdução da LRF tivemos uma política fiscal mais restritiva, acompanhada de redução da magnitude do ciclo político-fiscal.

Por fim, avaliamos o efeito das auditorias da CGU sobre o ciclo. Como discutido no capítulo 2, devemos direcionar nossa atenção aos municípios sorteados no ano anterior às eleições, uma vez que esses municípios ainda não estarão restritos pelas suas leis orçamentárias anuais – fator que tenderia a reduzir o efeito de compressão do ciclo nos municípios sorteados no ano eleitoral. Com esse fim, introduzimos na equação 1 uma variável binária que toma o valor 1 no ano t se o município em questão foi sorteado no ano $(t-1)$. Introduzimos também a interação dessa nova *dummy* com a *dummy* que aponta os anos eleitorais. O termo de interação, a exemplo do termo de interação discutido na tabela IV, capta o efeito diferencial do sorteio da CGU sobre a magnitude do ciclo. Como a designação dos municípios a serem auditados é definida por sorteio, temos em mãos uma situação em que o tratamento - a escolha de um município como objeto da fiscalização da CGU - é ortogonal a qualquer outra variável que possa determinar a realização da variável dependente em cada uma das equações – as

variáveis fiscais de interesse, nesse caso. Estamos, portanto, diante de um experimento aleatório, a situação ideal para a identificação do efeito causal, conforme discutido na seção III.1.

Os resultados da estimação da equação 1 acrescida dos termos relativos às auditorias da CGU estão expostos na tabela V.

Tabela V - Ciclo e Instituições - CGU

Variáveis Dependentes	(1) Saldo Fiscal	(2) Despesa Total	(3) Receita Tributária
Dummy - Ano de Eleição	-9.133*** (1.839)	0.007*** (0.002)	-0.144*** (0.005)
	0.000	0.000	0.000
Dummy - Sorteado pela CGU no Ano Anterior	-1.967 (5.849)	0.000 (0.005)	0.007 (0.013)
	0.737	0.924	0.604
Ano de Eleição * Dummy CGU	21.904 (13.989)	-0.004 (0.009)	0.053** (0.026)
	0.118	0.610	0.044
Observações	37,805	37,802	37,699
R ²	0.108	0.967	0.834
Número de municípios	2,224	2,224	2,224
R ² Ajustado	0.108	0.967	0.834
tss	6.030e+08	18898	65809
rss	4.810e+08	421.7	5052

Erros-padrão robustos entre parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Regressões incluem como controles: as receitas de transferências correntes; o PIB per capita e sua taxa de crescimento, ao nível nacional e estadual; o logaritmo natural da população dos municípios; duas defasagens da variável dependente e polinômios de grau 3 nas variáveis tempo e inflação.

Os coeficientes relativos à *dummy* dos anos de eleição mantém sua interpretação qualitativa da tabela II. A variável que indica os municípios sorteados pela CGU no ano anterior não é estatisticamente significativa para nenhuma das variáveis fiscais estudadas, implicando que não há efeito geral de restrição fiscal nos municípios sorteados. Não obstante, no que diz respeito ao termo de interação (terceira entrada na tabela acima), vemos que a auditoria da CGU implica numa menor renúncia de receitas no ano eleitoral, dado seu coeficiente positivo na terceira coluna da tabela V, relativa à

receita tributária. Observa-se, ainda, que o p-valor do coeficiente da interação na coluna 1, relativa ao saldo fiscal, é pouco superior ao nível de 10% - e o sinal do coeficiente é o esperado, indicando que nos municípios auditados o efeito do ano eleitoral sobre o saldo fiscal poderia até se tornar positivo. Dada a pouca variação do termo de interação – que assume apenas 147 valores 1 em 46.704 observações na base de dados – e a relação negativa entre variação da variável explicativa e o erro-padrão estimado do coeficiente, pode-se conjecturar que, conforme mais realizações das auditorias da CGU se tornem disponíveis, poderá se observar a compressão do ciclo político-fiscal através do exercício acima – isto é, será obtido um coeficiente positivo e estatisticamente significativo para o termo de interação na equação referente ao saldo fiscal. Conclui-se, então, que a evidência obtida aqui sugere um potencial efeito redutor do ciclo político-fiscal por parte das auditorias da Controladoria Geral da União.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, testamos a existência de um ciclo político-fiscal no Brasil ao nível do município e visamos uma melhor caracterização desse fenômeno. Ratificamos o resultado encontrado por Sakurai e Menezes-Filho (2011): nos anos eleitorais, os prefeitos brasileiros arrecadam menos, no que diz respeito às receitas sob sua jurisdição, gastam mais e, em consequência, obtém um saldo fiscal menor que o obtido nos anos não eleitorais. Isto é, há de fato uma relação entre política fiscal e ciclo eleitoral no Brasil.

Não obstante, estudando os anos contíguos aos anos eleitorais, demonstra-se que esse efeito é resultado de uma política relativamente restritiva no ano inicial dos mandatos dos prefeitos. O ciclo é, portanto, caracterizado por um acúmulo de um saldo relativamente positivo no início do governo dos prefeitos, contrabalanceado por saldos fiscais inferiores nos demais anos, até a próxima eleição.

Demonstra-se, ainda, que, em linha com os trabalhos de Brender e Drazen (2005) e Akhmedov e Zhuravskaya, o ciclo político-fiscal vem se reduzindo: a partição da amostra – relacionada à introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma instituição claramente “hierárquica”, no sentido de Alesina et Al (1999) – evidencia um ciclo superior no período 1991-1999 e também déficits fiscais consistentemente superiores nesse período. Em linha com os argumentos de Alt e Lassen (2006a, 2006b), Alesina et Al (1999) e Stein et Al (1998) e também em conexão com Shi e Svensson (2006), encontramos evidências que sugerem que as auditorias da Controladoria Geral da União, em virtude do choque de transparência e controle que constituem, podem comprimir o ciclo político-fiscal nos municípios sorteados.

Em resumo, esse trabalho confirma a existência de um ciclo político-fiscal no Brasil, determinado principalmente por políticas fiscais relativamente restritivas nos anos iniciais dos mandatos municipais; documenta a redução desse ciclo após a introdução da LRF e encontra evidência favorável às proposições de que transparência na execução orçamentária e boas instituições fiscais conduzem a um ciclo político-fiscal de magnitude inferior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Akhmedov, A.; Zhuravskaya, E. **Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting.** *Quarterly Journal of Economics*, v. 119, n. 4, p. 1301-1338, 2004.

Alesina, A.; Perotti, R. **The Political Economy of Budget Deficits.** NBER Working paper 4637, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. 1994.

Alesina, A.; Hausmann, R. H.; Stein, E. **Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America.** *Journal of Development economics*, v. 59, n. 2, p. 253-273, 1999.

Alesina, A.; Roubini, N. **Political cycles in OECD economies.** *Review of Economic Studies*, v. 59, n. 4, p. 663-688, 1992.

Alt, J. E.; Lassen, D. D. **Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries.** *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 530-550, 2006a.

Alt, J. E.; Lassen, D. D. **Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries.** *European Economic Review*, v. 50, n. 6, p. 1403-1439, 2006b.

Angrist, J. D.; Pischke, J. **Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion.** Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2009.

Berger, H.; Woitek, U. **Searching for political business cycle in Germany.** *Public Choice*, v. 91, n. 2, p. 179-197, April 1997.

Block, S. A. **Political business cycles, democratization, and economic reform: the case of Africa.** *Journal of Development Economics*, v. 67, n. 1, p. 205–228, February 2002.

Brasil. **Lei Complementar n. 101.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

Brender, A.; Drazen, A. **Political budget cycles in new versus established democracies.** *Journal of Monetary Economics*, v. 52, n. 7, p. 1271–1295, 2005

Brender, A.; Drazen, A. **How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects ?** *The American Economic Review*, v. 98, n. 5, p. 2203-2220, December 2008.

Conselho Regional de Economia. **Cidadania e Orçamento.** Disponível em: http://www.corecon-rj.org.br/fporj/publicacoes/Cartilhas/cidadania_orcamento.pdf

Corseuil, C. H.; Foguel, M. N. **Uma sugestão de Deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE.** Ipea, texto para discussão nº 897, 2002.

Drazen, A.; Eslava, M. **Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence.** *Journal of Development Economics*, v. 92, n. 1, p. 39–52, May 2010.

Giambiagi, F.; Além, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Gonzalez, M. A. **Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico.** *Review of Development Economics*, v. 6, n. 2, p. 204-224, 2002.

Khemani, S. **Political cycles in a developing economy: effect of elections in the Indian states.** *Journal of Development Economics*, v. 73, n. 1, p. 125–154, February 2004.

Kraemer, M. **Electoral budget cycles in Latin America and the Caribbean: incidence, causes and political futility.** Inter-American Development Bank Working Paper, Washington, DC. 1997.

Nordhaus, W. **The political business cycle.** *Review of Economic Studies*, v. 42, n. 2, p. 169-190, April 1975.

Reid, B. G. **Endogenous elections, electoral budget cycles and Canadian provincial governments.** *Public Choice*, v. 97, n. 1-2, p. 35-48, October 1998.

Rogoff, K. **Equilibrium political budget cycles.** *The American Economic Review*, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990.

Rogoff, K.; Sibert, A. **Elections and macroeconomic policy cycles.** *Review of Economic Studies*, v. 55, p. 1-16, 1988.

Sakurai, N. S.; Menezes Filho, N. **Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level.** *Public Choice*, v. 148, n. 1-2, p. 233-247, July 2011.

Schuknecht, L. **Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries.** *Kyklos*, v. 49, n. 2, p. 155–170, May 1996.

Schuknecht, L. **Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries.** *Public Choice*, v. 102, n. 1-2, p. 113-128, January 2000.

Shi, M.; Svensson, J. **Political budget cycles: Do they differ across countries and why?** *Journal of Public Economics*, v. 90, n. 8-9, p. 1367-1389 September 2006.

Stein, E.; Talvi, E.; Grisanti, A. **Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience.** NBER Working paper 6358. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Veiga, L. G.; Veiga, F. J. **Political business cycles at the municipal level.** *Public Choice*, v. 131, n. 1-2, p. 45-64, April 2007.

Vergne, C. **Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries.** *European Journal of Political Economy*, v. 25, n. 1, p. 63–77 March 2009.